VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 50)
z dnia 5 lipca 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 50)

5 lipca 2017 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 28/16; SK 26/16; K 2/17; K 1/17.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marzena Laskowska, Andrzej Pogłódek, Jolanta Bucińska, Dorota Lis-Staranowicz** – eksperci BAS oraz **Magdalena Żychlińska** i **Marcin Wójcik** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich posłów, członków Komisji. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z panem dyrektorem Wojciechem Arndtem. Witam w naszym gronie nowego członka Komisji, pana posła Arkadiusza Myrchę.

Porządek posiedzenia otrzymaliście państwo na piśmie. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że porządek został przyjęty. Sprzeciwu nie słyszę.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. Pierwsza sprawa o sygn. akt SK 28/16. Pan poseł Marek Rząsa, bardzo proszę.

Poseł Marek Rząsa (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem skargi konstytucyjnej państwa Hanny i Stanisława Witkowskich są art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Generalnie chodzi o przepisy, które mówią, że gmina jest zobowiązana zapewnić dojazd dzieciom do przedszkola, jak również młodzieży starszej. Jeżeli tego obowiązku gmina na siebie nie bierze, to rodzic ma prawo wybrać, czy jego dziecko będzie dowożone przez niego indywidualnie, czy też przez gminę.

Zanim przejdę do meritum, to jeszcze informacja, że wymienieni, sprawując opiekę nad małoletnimi wnukami, wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na zarządzenie wójta gminy w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów dowożenia uczniów niepełnosprawnych. Podnosili, że zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, a ponadto prowadzi do nieuprawnionego ograniczenia, do wysokości 40% stawki za kilometr, określonej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r., zwrotu kosztów transportu dzieci do szkoły oraz do nieuprawnionego ograniczenia drogi z domu do szkoły, pokonywanej przez opiekunów. Oni pokonują ten dystans czterokrotnie, natomiast zarządzenie przewiduje zwrot kosztów za jego dwukrotność. Innymi słowy, jeżeli rodzic lub opiekun dowozi swoje niepełnosprawne dziecko do placówki, to przysługuje mu zwrot za jeden kilometr według stawki określonej przez ministra infrastruktury. Ta stawka wynosi, dla samochodów o największej pojemności, nie więcej niż 0,8358 zł. Zarządzenie mówi „nie więcej", czyli kierownik placówki, czy też dyrektor zarządzający, sam określa swojemu pracownikowi lub rodzicowi – w tym przypadku – jej wysokość. Najwyższa kwota nie jest obligatoryjna, jest zapisane – „do tej kwoty". Skarżący dziadkowie podnoszą, że nie są w stanie zorganizować sobie pracy tak, żeby pracować w miejscu uczenia się dziecka, czyli muszą dziecko dowieść do placówki, wrócić do domu i znowu pojechać po dziecko. Tym czasem wójt stoi na stanowisku, że zwrot przysługuje tylko dwukrotnie, zawieźć dziecko i odwieźć do domu.

Wojewódzki sąd administracyjny odrzucił skargę, na co skarżący wnieśli skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ten uchylił postanowienie WSA i nakazał ponowne rozpatrzenie sprawy. Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrzył ją ponownie i znów oddalił skargę. W 2015 roku NSA również oddalił skargę kasacyjną. W związku z tym skarżący skierowali sprawę do Trybunału Konstytucyjnego, bo ich zdaniem zaskarżone przepisy naruszają art. 69 konstytucji, zobowiązujący państwo do pomocy osobom niepełnosprawnym, art. 70 – prawo do równego i powszechnego systemu oświaty, art. 71 – prawo do pomocy ze strony państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej, art. 2 – zasadę określoności przepisów oraz art. 32 – zasadę równości wobec prawa.

Problem konstytucyjny, jaki podnoszą skarżący, wiąże się z niedookreślonością przepisów. Ta ich cecha powoduje, że gminy dowolnie kształtują wysokość zwracanych kosztów, co prowadzi, według skarżących, do nierównego traktowania rodziców i opiekunów. Brak wytycznych i minimalnych standardów prawa do zwrotu kosztów, połączony z trudną sytuacją społeczno-ekonomiczną opiekunów sprawiają, że wójt, burmistrz, prezydent stają się stroną dyktującą warunki zwrotu kosztów.

Wyrażenie „zwrot kosztów dojazdu do szkoły" pozwala wójtowi na przyjęcie dowolnego dystansu, jak mówiłem, od jednokrotności – chociaż to byłoby na pewno nieprawne – do czterokrotności. W praktyce, tak jest w tym przypadku, opiekun jest zmuszony czterokrotnie tę drogę pokonywać.

Z tym zaskarżeniem całkowicie zgadza się rzecznik praw obywatelskich, który zgłosił udział w, dotyczącym tej skargi postępowaniu przed Trybunałem. W swoim piśmie procesowym rzecznik podaje szereg przykładów świadczących o tym, że część gmin samodzielnie, w sposób arbitralny określa wysokość stawki zwrotu. W ocenie rzecznika w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym podlegającym kontroli TK. W pewnej części podobnie przedstawił to prokurator generalny.

Sejm stoi na stanowisku, że stosunek prawny, kształtowany na podstawie zaskarżonych przepisów, ma charakter cywilnoprawny. Źródłem tego stosunku jest umowa. Nie jest nim zarządzenie wójta, albowiem umowa o zwrot kosztów, będąc niewładczą formą działania administracji publicznej, poddana jest w całości reżimowi prawa cywilnego, a wynikłe na jej tle spory podlegają kompetencji sądów cywilnych.

W ocenie Sejmu, w dyspozycji skarżących nadal pozostają instrumenty prawne pozwalające na zwrot rzeczywiście poniesionych kosztów dowozu dzieci do szkoły. Właściwym środkiem prawnym, za pomocą którego mogą dochodzić swoich należności, jest powództwo cywilnoprawne, tym bardziej że sądy powszechne nie ograniczają zwrotu kosztów transportu tylko do dystansu, ale uznają również inne okoliczności, jak np. konieczność samodzielnego dojazdu do szkoły, oceniają sytuację faktyczną rodziców, zwracają uwagę na rodzaj samochodu, na rodzaj paliwa, zużycie paliwa, liczbę dzieci przewożonych tym jednym samochodem.

Mimo tych zastrzeżeń rzecznika praw obywatelskich i po części prokuratora generalnego, proponuję Wysokiej Komisji, aby Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wyroku.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chce zabrać głos? Nie ma chętnych. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto wstrzymał się od głosu? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt SK 26/16. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie stanowiska, bo przed samym posiedzeniem dowiedziałem się, że o ten punkt porządek został rozszerzony. Nawet nie mam akt sprawy ze sobą. Proszę panią mecenas z BAS o przedstawienie stanowiska.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, będę w zastępstwie referowała treść stanowiska przygotowaną przez eksperta BAS, pana mecenasa Macieja Iwańskiego.

Sprawa o sygn. SK 26/16 zainicjowana została skargą konstytucyjną osoby, która zaskarżyła art. 106a Kodeksu karnego, z punktu widzenia licznych przepisów konstytucyjnych. Przepis ten brzmi: „Nie podlega zatarciu skazanie na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzony był małoletnim poniżej lat 15”.

Przepis ten został zastosowany w sprawie skarżącego, który po wydanym wobec niego wyroku w sprawie karnej o przestępstwo z art. 200 § 1, w związku z art. 13 § 1 k.k., wystąpił z wnioskiem o zatarcie skazania. Sądy dwóch instancji odmówiły uwzględnienia tego wniosku. Zdaniem skarżącego brak możliwości uzyskania zatarcia skazania za przestępstwo, o którym była mowa, narusza m.in. art. 2 konstytucji, art. 30, art. 31 ust. 3 – zasadę równości, konstytucyjny zakaz okrutnego traktowania. Zasady określające ograniczanie wolności osobistej naruszają nie tylko jego prawo do prywatności, ale również prawo do nauki oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu.

W projekcie proponowane jest rozwiązanie polegające na umorzeniu postępowania w zakresie niektórych z wymienionych przeze minie wzorców. Umorzenie to wiąże się z charakterem skargi konstytucyjnej i trybem konkretnej kontroli, realizowanej w tej sprawie. Między innymi chodzi o to, że rozstrzygnięcie, które zostało wydane w sprawie skarżącego, nie narusza w sposób bezpośredni jego prawa do wyboru zawodu i do nauki. Wiąże się to również z niedostatkami uzasadnienia, gdy idzie o naruszenie zasady równości, którą skarżący lokuje nie tylko w art. 32, ale również w art. 2.

Jeżeli idzie o meritum, to projekt stanowiska zawiera propozycję stwierdzenia, że art. 106a k.k. jest zgodny z art. 41 ust. 1 i art. 47, w związku z zasadą proporcjonalności, a także z art. 30 i 40 konstytucji.

W jaki sposób prowadzony jest wywód prawny i jakie argument są wskazane w projekcie stanowiska Sejmu? Przede wszystkim stwierdza się, że zatarcie skazania nie jest konstytucyjnym prawem obywatela. Jakkolwiek można powoływać się na zasadę humanitarnego traktowania, która przede wszystkim zakotwiczona jest w art. 30 konstytucji, to jednak samo zatarcie skazania nie jest gwarantowane konstytucyjnie. Przez analogię do tych rozstrzygnięć TK, które odnosiły się do przedawnienia karalności, budowana jest argumentacja na to, że jest to wartość istotna, ale w procesie ważenia kolizji dóbr, czyli ochrony prywatności i decydowania o sobie skazanego, w zestawieniu z ochroną praw i wolności osób trzecich oraz porządku publicznego, musi ustąpić. Oczywiście, w związku z tym należałoby przypomnieć, że zatarcie skazania samo w sobie jest instytucją prawa karnego, która wprowadza fikcję prawną, polegającą na tym, że osobie skazanej przysługuje ponownie status osoby niekaranej. Realizacja tej instytucji wiąże się m.in. z usunięciem odpowiedniego wpisu z Rejestru Skazanych. Skarżący, jeżeli chodzi o okoliczności faktycznie towarzyszące wystąpieniu przez niego z wnioskiem do sądu o zatarcie skazania, powołuje się na to, że chciał podjąć pracę w firmie ochroniarskiej i w związku z tym chciałby móc legitymować się statusem osoby niekaranej.

Wracam do argumentacji. W projekcie stanowiska Sejmu wskazane są również takie argumenty, że środki karne, które potencjalnie mogłyby stanowić mniej dolegliwą ingerencję w prawa i wolności skazanego, czy też środki zabezpieczające, które mogłyby pełnić podobną funkcję do zakazu zatarcia skazania, jeżeli chodzi o przestępstwa na tle seksualnym, cechują się innymi przesłankami stosowania i nie pozwalają na osiągnięcie tych celów, do których dążył prawodawca, wprowadzając ową instytucję w art. 106a k.k. Jej celem jest zminimalizowanie ryzyka ponownego popełnienia przestępstwa. Tu chodzi o umożliwienie kontroli społecznej przestępstwa pedofilii, czyli wprowadzenie tej informacji, która w sposób dożywotni – dlatego nie podlega zatarciu – będzie pozwalała zidentyfikować daną osobę, jako stanowiącą zagrożenie dla bezpieczeństwa osób małoletnich.

Pojawia się także argument wskazujący na to, że Krajowy Rejestr Karny nie ma charakteru publicznie dostępnego. Innymi słowy, ta argumentacja, która wskazuje na potrzebę legitymowania się statusem osoby niekaranej po to, żeby móc normalnie funkcjonować w społeczeństwie i nie być z niego wykluczonym, jest argumentem wskazującym na praktykę, która nie ma uzasadnienia normatywnego. Tylko wymienione w ustawie podmioty i tylko ze względu na określone przez ustawodawcę okoliczności, mogą żądać od osób aplikujących o zatrudnienie zaświadczenia, że nie widnieją w KRK.

W innym zakresie ta praktyka ma charakter nieuzasadniony legalnie. Z kolei praktyka, nawet jeżeli jest wadliwa, nie podlega ocenie TK i nie może decydować o tym, czy przepis, o którym tutaj mowa, ma charakter konstytucyjny czy nie.

Jest również pomocniczo wskazany brak automatyzmu, jeżeli idzie o wyrokowanie przez sąd w sprawach przestępstw tego rodzaju, w których może dojść do nadzwyczajnego złagodzenia kary. Może to prowadziło do tego, że pozbawienie wolności nie będzie miało charakteru bezwarunkowego, w związku z tym nie będzie znajdował zastosowania art. 106a k.k., bo on wprowadza trzy przesłanki, kiedy ten zakaz czy niemożność zatarcia skazania może wystąpić, tj. bezwarunkowe pozbawienie wolności, przestępstwo na tle seksualnym, ofiarą jest osoba małoletnia poniżej 15 roku życia.

Konkluzja, jak wspomniałam, proponowana w projekcie, wskazuje na zgodność art. 106a k.k. z konstytucją. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, otwieram dyskusję. Przychylam się do zaprezentowanego stanowiska, też uznaję, że należy tę konkluzję poprzeć i zaprezentować w TK.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto wstrzymał się od głosu? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt K 2/17. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu stanowiska. Pani mecenas, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga konstytucyjna K 2/17 została zainicjowana wnioskiem rzecznika praw obywatelskich. Dotyczy art. 129 ust. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ograniczającego możliwość zgłaszania roszczeń o wykup lub odszkodowanie nieruchomości, z których korzystanie zostało ograniczone ze względu na ochronę środowiska.

Zgodnie z brzmieniem tego artykułu, z roszczeniem może wystąpić właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Jest to niewątpliwie termin zawity, nie podlegający wydłużeniu, zawieszeniu ani przerwaniu.

W ocenie rzecznika przepis art. 129 ust. 4 narusza konstytucyjne prawo własności. Niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu ma, zdaniem rzecznika, polegać na ograniczeniu zbyt krótkim terminem zawitym roszczeń właścicieli nieruchomości, co stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności, a w krańcowych przypadkach może prowadzić do naruszenia istoty prawa własności, bez równoczesnego zapewnienia odpowiednich środków prawnych, pozwalających uprawnionym zrekompensować utratę wartości nieruchomości. Zdaniem rzecznika przepis narusza także zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto rzecznik dostrzega niekonstytucyjność art. 129 ust. 4, polegającą na nierównym, dyskryminującym traktowaniu roszczeń właścicieli nieruchomości, których prawa zostały ograniczone ze względu na ochronę środowiska w porównaniu do roszczeń właścicieli nieruchomości, które zostały objęte ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na inne cele publiczne. Odnosząc się do zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności poprzez wyznaczenie 2-letniego terminu zawitego zgłaszania roszczeń rzecznik wskazał, że jest to zbyt daleka ingerencja w prawo własności, której nie towarzyszą środki prawne pozwalające podmiotom uprawnionym zrekompensować utratę wartości nieruchomości. W ocenie rzecznika 2-letni termin na zgłoszenie roszczeń jest zbyt krótki, co rodzi poważne wątpliwości co do realności stosowania tego środka. Rzecznik wskazuje, że podmioty uprawnione często nie są informowane w sprawach dotyczących ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Nie są informowane o przysługujących im roszczeniach ani terminie zgłoszenia, co w wielu przypadkach może skutkować wygaśnięciem roszczeń zanim uprawnieni uświadomią sobie ich istnienie.

Odpowiadając na ten zarzut, w pierwszej kolejności należy wskazać, że TK nie jest powołany do kontrolowania trafności i celowości rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Ograniczenie terminem możności zgłaszania roszczeń w pełni spełnia przesłankę przydatności, ponieważ jest to konstrukcja służąca zapewnieniu bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego, czyli wartości należących do komponentów państwa prawnego i związanej z nim zasady zaufania obywateli do państwa. Instytucja ta pełni funkcję oczyszczającą obrót prawny z pewnych zaszłości, funkcję stabilizującą istniejące stosunki, a także funkcję wychowawczą i dyscyplinującą osoby uprawnione do terminowego dochodzenia swoich roszczeń. Ograniczenie 2-letnim terminem do wystąpienia z roszczeniem, które wynika z art. 129 ust. 4, motywuje uprawnionych do uregulowania stanu prawnego nieruchomości, jak też prowadzi do zakończenia okresu niepewności prawnej związanej z wykonywaniem zobowiązań prawnych wobec tych właścicieli, w tym dla projektowanych planów finansowych państwa, jednostek samorządu terytorialnego, a także inwestorów, czyli tych podmiotów, które są zobowiązane do wykupu nieruchomości lub wypłaty odszkodowania.

Wnioskodawca podnosi również, iż zastosowania przedawnienia w miejsce zawitego terminu dochodzenia roszczeń, byłoby mniejszą ingerencją w prawo własności z uwagi na możność zastosowania np. klauzuli nadużycia prawa podmiotowego, wynikającą z art. 5 Kodeksu cywilnego. Zauważyć jednak trzeba, że zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze Sądu Najwyższego, dopuszcza się złagodzenie skutków prawnych upływu czasu, także w przypadku terminu zawitego, przez uwzględnienie konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego, wynikającą z art. 5 k.c. Natomiast, zarówno w przypadku terminu zawitego, jak i przedawnienia, zastosowanie tej konstrukcji nie odbywa się automatycznie.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu, czyli kwestionowanej długości terminu zawitego, warto przywołać utrwalone orzecznictwo TK, zgodnie z którym nie można ingerować w swobodę działania ustawodawcy. Szczególnie nie można wskazywać, jak długi powinien być okres przedawnienia roszczeń. W ten sposób należy również ocenić swobodę ustawodawcy w przedmiocie terminu zawitego. Wydłużenie terminu wystąpienia z roszczeniem wydłuża jednocześnie okres niepewności prawnej i ekonomicznej podmiotu zobowiązanego do planowania i realizowania spraw związanych z regulowaniem zobowiązań wobec właścicieli nieruchomości, w stosunku do których zostały wprowadzone ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości.

Podobnie nie można uznać za nieproporcjonalną ingerencję w ochronę prawa własności ustanowienie początku biegu terminu zgłoszenia roszczeń od momentu obowiązywania aktu prawnego wprowadzającego ograniczenie. Jest tak ze względu na przysługujące właścicielowi instrumenty prawne wynikające z przepisów odrębnych. Tytułem przykładu można wskazać przepisy Prawa ochrony środowiska, konkretnie art. 323, który daje możliwość dochodzenia roszczeń powstałych w następstwie wprowadzanych ograniczeń ze względu na ochronę środowiska. Podobnie jest z art. 435 i 439 k.c., które również przewidują odpowiedzialność podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo. Ponadto można wskazać jeszcze inny instrument wynikający z przepisów ustawy o samorządzie województwa, który pozwala na kwestionowanie aktów prawa miejscowego poprzez zaskarżenie ich do sądu administracyjnego. Pozwala to właścicielom wpływać w pewien sposób na sposób zagospodarowania terenu, na którym znajduje się ich nieruchomość. Ustawodawca zapewnił mechanizm odszkodowawczy, który daje możliwość uzyskania rekompensaty za ograniczenie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Wystąpienie z roszczeniem nie jest niemożliwe, a ewentualne trudności z jego zgłaszaniem są natury faktycznej i nie wynikają z wadliwej konstrukcji przepisu art. 129 ust. 4.

Przywoływana przez wnioskodawcę trudność w dostępie do informacji o sposobie korzystania z nieruchomości jest przesłanką subiektywną, ponieważ Prawo ochrony środowiska przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczenia korzystania z nieruchomości na podstawie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, które podlegają obowiązkowi publikacji w odpowiednim ogranie urzędowym. Wyjątkową sytuacja jest brak regulacji prawnej ustalającej tryb promulgacji projektowanej listy obszarów chronionych „Natura 2000", co niewątpliwie utrudnia właścicielom nieruchomości poznawanie treści przepisów mających zastosowanie w tej sprawie. Może to jednak wskazywać na istnienie pew-

nej wadliwości przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, w postaci luki prawnej, a nie wadliwości przepisów dotyczących warunków dochodzenia roszczeń w trybie art. 129 ust. 4.

Na podstawie wskazanych argumentów możemy powiedzieć, że nie dochodzi do naruszenia prawa własności, a także zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ograniczenie terminem możności wniesienia roszczenia sprzyja bowiem stabilności stosunków prawnych, ale wydłuża jednocześnie pewien stan niepewności, który odnosi się do nieprzewidywalności obciążeń finansowych podmiotu zobowiązanego do zaspakajania roszczeń.

Kolejnym zarzutem stawianym przez rzecznika jest naruszanie zasady właściwej równowagi poprzez brak zapewnienia adekwatnej rekompensaty. Jednak, jak już zostało wykazane, obie te wartości zostały należycie wyważone, a ustawodawca zapewnił właściwy mechanizm odszkodowawczy.

Jeszcze ostatni zarzut Rzecznika, który podnosi kwestię nierównego, dyskryminującego traktowania właścicieli nieruchomości, które zostały objęte ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska, w porównaniu do roszczeń właścicieli nieruchomości, które objęte zostały ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na inne cele publiczne. Krótki termin zgłaszania roszczenia z tytułu ograniczeń wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska nie występuje w przypadku roszczeń związanych z utrudnieniem zagospodarowania nieruchomości.

Na ten zarzut należy odpowiedzieć następująco – po pierwsze, zgodnie z art. 129 ust. 4 wszystkie podmioty są traktowane w taki sam sposób. Dotyczy to przede wszystkim mechanizmu odszkodowawczego. Podmioty są w równy sposób traktowane bez względu na rodzaj własności i rodzaj ograniczeń. Po drugie, w ocenie Sejmu nieuprawnione jest poszukiwanie cechy relewantnej w różnych ustawach, które mają odmienny przedmiot regulacji i realizują inne cele. Tu powołam się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazuje on, iż nie ma kompetencji w zakresie kontroli poziomej przepisów poszczególnych ustaw regulujących tożsame zagadnienia. Rozbieżności te może usunąć wyłącznie ustawodawca. Zauważyć jeszcze można, że w przytaczanych przez wnioskodawcę przykładach roszczenia również przedawniają się w różnym terminie. Ustawodawca nie jest bowiem zobowiązany do zabezpieczenia dochodzenia w takim samym terminie wszystkich roszczeń odszkodowawczych powstałych z tytułu naruszeń prawa własności ze względu na realizację ważnego interesu publicznego.

W związku z przedstawioną argumentacją wnosimy o stwierdzenie, że art. 129 ust. 4 jest zgodny z art. 64 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 konstytucji, z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 konstytucji, a także z zasadą równej ochrony własności, wyrażonej w art. 64 ust. 2, w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwej równowagi wywodzoną z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Pan poseł Wojciech Szarama, proszę bardzo.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy TK w podobnej sprawie nie wydał już kiedyś wyroku, mówiąc o tym, że termin zawity na złożenie wniosku o wykup nieruchomości jest zgodny z konstytucją?

Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:

W odniesieniu do art. 129 ust. 4 – nie.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

A te dwa przykłady rozpatrywania przez TK spraw z terminem zawitym, na które się pani powołała w końcowej części uzasadnienia – jak te sprawy się skończyły? Bo pani argumentuje, że nie można porównywać tych norm prawnych. Jak Trybunał do tego podszedł?

Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:

Teraz, szczerze mówiąc, nie mam przed sobą tych orzeczeń i nie pamiętam dokładnie całej argumentacji Trybunału.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze, to jeszcze to sprawdzimy, bo ja uważam, że to stanowisko jest zasadne.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy są pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto wstrzymał się od głosu? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, sygn. K 1/17. Proszę BAS o przedstawienie projektu wniosku.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, to jest wniosek rzecznika praw obywatelskich, w którym jest sformułowane kilka zarzutów. Będę omawiał poszczególne zarzuty rzecznika i sposób odniesienia się do nich.

Jeżeli chodzi o pierwszy zarzut, to jest to zarzut wobec art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy o przepisach wprowadzających dwie ustawy regulujące działanie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim pracodawca, nie później niż do 30 września 2017 r., powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy. W tej kwestii rzecznik formułuje zarzut niezgodności z art. 21 i art. 60 konstytucji.

Na wstępie należy zauważyć, że utworzenie Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego oraz Biura Służby Prawnej TK stanowi reformę strukturalną, w związku z którą nie można zachować prostej stabilności stosunku pracy dotychczasowych pracowników, tzn. nie jest możliwe proste ich przeniesienie do nowej struktury. Co więcej, TK nie jest uprawniony do badania i oceniania, tak jak to czyni rzecznik, formułując swój zarzut, domniemanych instytucji ustawodawczych. Tak naprawdę rzecznik opiera swój zarzut na negatywnej ocenie motywów, jakimi miał się kierować Sejm, uchwalając to rozwiązanie. Rzecznik doszukuje się pewnych motywów, chociaż jedyne motywy ustawodawcze, jakie my mamy, to są motywy zawarte w uzasadnieniu. Mamy optymalizację i usprawnienie działalności organizacyjnej i administracyjnej, racjonalizację zatrudnienia, dbałość o profesjonalny charakter aparatu pomocniczego TK, oszczędności, ograniczenie zbędnego aparatu biurokratycznego. Nie są to te motywy, które, zdaniem rzecznika, miałyby stać za tą regulacją. Co więcej, należy pamiętać, że TK jest sądem prawa, w związku z tym może orzekać tylko o zgodności norm prawnych z konstytucją, nie może badać, jakie motywy stały za regulacjami, czy to polityczne, czy gospodarcze, czy społeczne. Co więcej, gdyby chciał to robić, to nie tylko wykroczyłby poza swoja kognicję, ale musiałby oceniać złożoność polityki prowadzonej przez parlament i reprezentowane w nim siły polityczne. Byłyby także trudności praktyczne, ta rozbieżność, która mogłaby czasami zachodzić pomiędzy oficjalnym ustaleniem a stanem faktycznym. Z jednej strony jest kwestia tego, że mogą być wypowiedzi wartościujące, czyli aksjologiczne, a jednocześnie mogą być z drugiej strony wypowiedzi o faktach ustawodawczych. Jaka miałaby być między nimi relacja?

Rzecznik, tak naprawdę, stawia zarzut będący oceną faktów. Zarzuca, że przeprowadza się pozorowaną reformę mającą na celu obejście przepisów gwarantujących pracownikom biura TK trwałość zatrudnienia. Problem polega jednak na tym, że w konstytucji brak jest normy, która chroniłaby trwałość istniejących stosunków zatrudnienia, nawet w ramach stosunków służbowych. Tego typu prawo, czyli prawo do zarobkowego zatrudnienia przez pracodawcę, istniało w poprzedniej konstytucji z roku 1952. Wtedy istniało. Obecnie mamy tylko obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego produktywnego zatrudnienia i zwalczania bezrobocia. Obywatelowi, w warunkach gospodarki rynkowej, została zapewniona tylko wolność wyboru wykonywanego zawodu oraz wyboru miejsca pracy, wolność od przymusu pracy, zakaz zatrudniania dzieci do lat 16. Ale z drugiej strony mamy także prawo do pomocy w pracy.

Jeżeli chodzi o art. 24, to jest mowa o ochronie pracy przez odpowiednie ustawodawstwo. Ochrona pracy nie daje jednak gwarancji zatrudnienia, nie oznacza prawa do pracy, nie gwarantuje trwałości zatrudnienia. Ochrona pracy odnosi się raczej do przepisów BHP, do organizacji pracy osoby już pracującej. Ochrony trwałości zatrudnienia nie można także wywieść ani z art. 60, który dotyczy równego, pozbawionego elementów dyskryminujących dostępu do służby publicznej, ani też z art. 7, ponieważ jest on oparty na ustawie. Więcej, ustawodawca ma prawo do przeprowadzania reform, a tu mamy do czynienia z dość szeroką reformą. Konstytucja tego nie zabrania. Nie zabrania również tego, aby było to połączone z likwidacją albo utworzeniem nowych stanowisk pracowniczych.

Wobec tego należy uznać, że rozwiązanie kwestionowane przez rzecznika jest zgodne ze standardem konstytucyjnym.

Brak powinności poinformowania pracownika o powodach, które sprawiły, że jego stosunek pracy wygasł wynika z tego, że wskazuje go już sama ustawa. Oczywiście, jakieś większe rozszerzenie może być przez TK wskazane. Musimy mieć także na uwadze pozycję ustrojową Trybunału. Regulacja bardziej pogłębiona, bardziej szczegółowa, jak chciałby rzecznik, byłaby ingerencją w sferę wewnętrzną Trybunału, jako że to on powinien decydować, kto w nim pracuje, kto tworzy jego aparat pomocniczy. To sam Trybunał Konstytucyjny, przeprowadzając reorganizację, tworząc nowe jednostki, powinien kierować się kryterium kwalifikacji zawodowych kandydatów, swoimi potrzebami i budżetem. To Trybunał, a nie ustawodawca, powinien zdecydować, kogo należy zatrudniać.

Powściągliwość ustawodawcy widzimy w tym, co rzecznik mu zarzuca, czyli w tym, że nie przywołano tego wymogu. A wymogi zatrudnienia w Trybunale są ustawione absolutnie minimalnie, trzeba być obywatelem polskim i magistrem. Rzecznik zarzuca, że tego nie przywołano, jako uzasadnienia do wygaszania stosunku pracy. To mogłoby tworzyć wrażenie, że, zdaniem rzecznika praw obywatelskich, pracowały tam osoby, które nie spełniały tak prostych wymogów. Co więcej, rzecznik formułuje jeszcze taki zarzut, że byli pracownicy Trybunału nie mają dostępu do drogi sądowej. Robi to w jednym zdaniu, a w drugim zdaniu pisze, że mają jednak do niej dostęp, że sąd może ocenić spełnienie warunków formalnych ustania ich stosunku pracy. Rzecznik zarzuca tylko, że nie może badać materialnej zasadności. W tym względzie, jeżeli chodzi o orzecznictwo, to w podobnych sprawach, które dotyczyły służb specjalnych, wymagało ono formalnego badania, tak że nie można go w ogóle wyłączyć.

W wyniku tego należy uznać, że zarzut rzecznika wobec art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy o przepisach wprowadzających, w zakresie w jakim pracodawca, nie późniejszym niż do 30 września 2017 roku, powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału Konstytucyjnego o terminie wygaśnięcia stosunku pracy, jest zgodny z art. 24 i art. 60 konstytucji.

Jeżeli chodzi o drugi z zaskarżonych przepisów, to był to art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających. W tym względzie jednak, zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie ma możliwości dokonania przez niego kontroli norm, które utraciły moc obowiązującą w innym postępowaniu niż wszczęte w drodze skargi konstytucyjnej. W związku z tym postępowanie w tym zakresie podlegałoby umorzeniu.

Podobnie jest w przypadku zarzutów formułowanych przez rzecznika wobec art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających. W pełnej wersji stanowiska jest obszerna argumentacja, dlaczego te rozwiązania, których Trybunał merytorycznie ocenić nie może w świetle ustawy, były zgodne z konstytucją. Mimo wszystko nie może tego ocenić. Myślę, że nie będę tego omawiał i ograniczę się tylko do kwestii formalnej.

Jeżeli chodzi o kolejny, czwarty zarzut, to rzecznik formułuje go wobec art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów TK. Zarzut rzecznika dotyczy tego, że Prezydent RP, na wniosek prokuratora generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, może wystąpić do TK o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec jednego z jego sędziów. Prezydent jest drugim uprawnionym do tego podmiotem, obok sędziego TK. Przy czym sam wniosek prezydencki, jeżeli spojrzymy na tryb dochodzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej, tak naprawdę oznacza dopiero wszczęcie wstępnego rozpoznania sprawy. Dopiero rzecznik dyscyplinarny ją ocenia. To jest naprawdę bardzo początkowy etap.

Tak naprawdę, jeżeli chodzi o wniosek rzecznika, to nie można się zdecydowanie zgodzić z ocenami, jakie on formułuje, twierdząc, że przyznanie tak ukształtowanej kompetencji, w kwestii procedury dyscyplinarnej, organowi władzy wykonawczej, czyli prezydentowi, stanowi ingerencję w niezawisłość sędziego TK, zwłaszcza w ten jej aspekt, którym jest niezależność od organów i instytucji pozasądowych oraz od czynników politycznych.

Rzecznik praw obywatelskich, formułując tak mocny zarzut, nie przedstawił żadnych przekonywujących argumentów przemawiających za tym, że zaskarżona regulacja powoduje powstanie zależności osób piastujących te stanowiska od organów pozasądowych, a tym samym w sposób niedopuszczalny konstytucyjnie oddziałuje na niezawisłość sędziego. Stwierdza, że wszczęta w ten sposób procedura może negatywnie wpływać na sposób postrzegania sędziego i podważać wiarygodność zarówno jego, jak i samego TK.

Takie sformułowania, stosunkowo mocne, wymagałyby jednak poparcia ich ukształtowaną praktyką instytucjonalną. Takiej praktyki rzecznik jednak nie przywołuje. Mogę powiedzieć, że dzieje się tak z oczywistych względów; nie ma takiej praktyki instytucjonalnej, więc nie może jej przywołać. Nie znajdują także podstaw stwierdzenia, że przepis przyznający organom władzy wykonawczej uprawnienie do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego narusza niezawisłość sędziowską, a to poprzez uzależnienie decyzji sędziego od organów spoza władzy sądowniczej oraz czynników politycznych. Taki zarzut jest sprzeczny z modelem postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK, zawartego w tej ustawie. Należy także podkreślić, że obowiązujący model i to uprawnienie prezydenta zostało przyjęte w wyniku zaleceń zespołu ekspertów, powołanego przez Marszałka Sejmu. To nie był żaden polityczny pomysł, tylko uwzględnienie opinii ekspertów, fachowców. Jednocześnie należy stwierdzić, że proponowana regulacja sprzyja niezawisłości sędziego TK.

Należy także podkreślić, że w opinii Sejmu, ze względu na wysokie standardy etyczne stawiane sędziom TK, trudno uznać, jak czyni to rzecznik praw obywatelskich, iż prawo prezydenta do wystąpienia z tym wnioskiem pozbawiałoby osoby o takiej pozycji zawodowej niezawisłości, zarówno w wymiarze wewnętrznym, czyli we własnym sumieniu, jak i w wymiarze zewnętrznym. Rzekomo te osoby nie miałyby już wtedy żadnej gwarancji instytucjonalnych swojej niezawisłości, nawet formalnoprawnej, a nie tylko materialnej. Rzecznik tu pisze, że nie byłoby nawet rzeczywistych gwarancji formalnoprawnych. To bardzo daleko posunięte oceny.

Nie można także mówić o jakimkolwiek uzależnieniu decyzji dotyczącej sędziego od organów spoza władzy sądowniczej oraz od czynników politycznych, ponieważ prezydent ma prawo tylko złożenia wniosku o wszczęcie postępowania. Tego wszczęcia postępowania można prezydentowi odmówić już na etapie rzecznika dyscyplinarnego. On się od decyzji rzecznika dyscyplinarnego może odwołać do sądu pierwszej instancji. Jeżeli ten odmówi, to jest już koniec. Nawet złożenie wniosku nie gwarantuje prezydentowi przeprowadzenia pełnego postępowania, co dopiero, że ktoś spoza miałby wpływać na decyzje, jak twierdzi rzecznik.

Z tego względu wniosek jest taki, że art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest zgodny z art. 173 konstytucji, w związku z art. 10 ust. 1 konstytucji oraz art. 195 ust. 1 konstytucji.

Jeżeli chodzi o ostatni zarzut, to dotyczy on art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK w zakresie, w jakim pomija on postępowanie zainicjowane w inny sposób, niż skargą konstytucyjną rzecznika praw obywatelskich. W tym względzie trzeba zauważyć, że rzecznik opiera się na tym (sam o tym pisze), że od roku 2000 było tak, że ustawodawca, w ustawach regulujących status TK przewidywał, że umorzenie nie następuje, jeżeli wydanie orzeczenia opartego na akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Obecnie jest tak, że postępowanie takie umarza się z przyczyny utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny przed wydaniem orzeczenia przez TK. Inaczej jest jedynie wtedy, jeżeli postępowanie jest zainicjowane skargą konstytucyjną rzecznika. Jeżeli dane postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem albo pytaniem prawnym, to przesłanka określona w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed

TK nie występuje i Trybunał zobowiązany będzie do umorzenia postępowania na podstawie art. 59.

Należy zauważyć, że w poprzednim stanie prawnym, który rzecznik zdaje się traktować, po pierwsze, jako wzorzec normatywny, po drugie, jako jedyny stan zgodny z konstytucją, było tak, że na gruncie tak ogólnego przepisu TK faktycznie mógł orzekać. Od roku 2000 po rok 2007 sam TK twierdził, że taka możliwość istnieje tylko przypadku skarg konstytucyjnych. Dopiero po roku 2007 TK dopuścił, że także w przypadku pytań prawnych można orzec, jeżeli mamy przepis, który utracił moc obowiązującą. Dopiero w roku 2011 TK stwierdził, że już absolutnie wyjątkowo można orzekać także w postępowaniach wszczynanych na wniosek. Tak naprawdę, stan normatywny, wzorzec regulacji uznawany przez rzecznika za zgodny z konstytucją, kształtował w orzecznictwie trybunalskim bardzo długo. Sam Trybunał to zawężał. Sprawa wcale nie była jednoznaczna w tym względzie.

Oczywiście, można by się zgodzić z rzecznikiem praw obywatelskich, że nie tylko w postępowaniu, które jest wszczęte w drodze skargi konstytucyjnej i dotyczy przepisu już uchylonego, możemy mieć do czynienia z ochroną praw i wolności człowieka i obywatela. Tak, jest to prawda, ale musimy pamiętać, że skarga konstytucyjna jest tym instrumentem, który immanentnie jest związany z ochroną praw i wolności jednostki. Dopiero wyłączenie takiej możliwości w przypadku skargi konstytucyjnej byłoby niezgodne z konstytucją, ponieważ pozbawiałoby możliwości usunięcia niekonstytucyjnego przepisu, już nieobowiązującego, a właściwie skutków, które on wywołuje. Zasadny jest wniosek rzecznika, że pozbawione merytorycznej ochrony konstytucyjności zostają podmioty, które są podmiotami postępowania sądowego, w toku którego pojawiła się konieczność skierowania pytania prawnego do TK, na podstawie art. 193, lub gdy był wniosek do TK. Temu sam rzecznik zaprzecza, pisząc dalej, że jeśli w toku postępowania sąd skierował pytanie prawne, to w warunkach art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy dochodziłoby do umorzenia postępowania przez TK, natomiast jeżeli postępowanie sądowe zakończyłoby się negatywnie dla podmiotu praw i wolności, a podmiot ten, mając podobne wątpliwości, zaskarżyłby później akt normatywny do TK, to takie postępowanie, wszczęte skarga konstytucyjną, nie podlegałoby umorzeniu, czyli byłaby możliwość uzyskania merytorycznego orzeczenia w tej sprawie. Co więcej, ten zarzut rzecznika wobec art. 59 ust. 3, dotyczący pominięcia innych postępowań, sprowadza się do granic kompetencji ustawodawcy do kształtowania treści prawa zgodnie z celami polityki państwa, jakie ustawodawca przyjmuje. TK wielokrotnie podkreślał, że to ustawodawca posiada kompetencje do kształtowania treści prawa zgodnie z obranym kierunkiem polityki państwa. Organem kompetentnym do kształtowania konkretnych treści jest, posiadający demokratyczną legitymację ustawodawca, czyli Sejm. Może on realizować własne cele polityczne za pomocą odpowiednich środków prawnych. Co więcej, nawet gdyby uznać, że istnieje tu pewna wątpliwość, TK podkreślał, że wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć prawnych z konstytucją. Obalenie tego domniemania wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzących między ustawą a konstytucją. Rzecznik tego nie wykazuje i opiera się na tym, że do tej pory istniał pewien model rozwiązania legislacyjnego, który w pewnym momencie został zmieniony. Rzecznik kwestionuje celowość tej zmiany i odnosi się do przyjętego rozwiązania.

Oczywiście, gdyby społeczeństwo negatywnie oceniało merytoryczną stronę takich działań, to świadomy elektorat powinien dokonać zmiany w akcie wyborczym. Natomiast nie może być to zawarte w orzeczeniach TK, bo Trybunał nie jest od recenzowania tego, czy ustawodawca przyjmuje dobre rozwiązania. Należy także podkreślić, że wprowadzone rozwiązanie ma na celu racjonalizację postępowań prowadzonych przez TK. Ustawodawca, wprowadzając kwestionowany przez rzecznika praw obywatelskich przepis, miał na względzie ekonomikę postępowania sądowo-konstytucyjnego, toczonego przed TK, jak też wyraźniejsze wyeksponowanie roli skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony praw i wolności człowieka, który może i powinien służyć jednostkom dla efektywnego dochodzenia ich praw konstytucyjnych w przypadku ich naruszenia, także przez już nieobowiązujące przepisy. W przypadku postępowań wszczynanych na innych podstawach, kwestionowana przez rzecznika praw obywatelskich regulacja obecna też stanowi wyraz

woli Sejmu. Chodzi o to, aby rozstrzygnięcia przed TK zapadały w rozsądnych terminach od złożenia wniosku, nie zaś po latach, ponieważ im mamy dłuższy upływ czasu, tym pewne stosunki prawne się utrwalają i trudniej je odwrócić. Ta terminowość i szybkość rozstrzygnięcia powinna mobilizować. Akurat TK powinien pracować szybko, można to odnosić do pytań prawnych, których problem podnosi rzecznik, bowiem opóźnienie w ich rozstrzyganiu wstrzymuje rozpoznanie sprawy przez właściwy sąd.

Mając na względzie przytoczono argumenty należy uznać, że art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, w zakresie w jakim pomija postępowanie zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną, jest zgodne z art. 5, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 1–5, w związku z art. 188 pkt 1–3 konstytucji, art. 193, art. 208 ust. 1, w związku z art. 80 konstytucji oraz w związku z art. 190 ust. 4 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję za wyczerpujące przedstawienie projektu stanowiska. Otwieram dyskusję. Kto chciałby zabrać głos? Pan poseł Andrzej Matusiewicz, później pan poseł Arkadiusz Myrcha. Bardzo proszę.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Mam uwagę do artykułu dotyczącego zaskarżenia rozwiązania stosunku pracy z pracownikami Biura TK. W przeszłości TK badał już takie sprawy, to dotyczyło różnych służb, różnych państwowych jednostek organizacyjnych, bez względu na to, czy była ograniczona droga sądowa, która pozwalała na badanie tylko pod względem proceduralnym. Zwykle ocena merytoryczna nie podlegała kognicji sądu. To jest orzecznictwo dość mocno ukształtowane na przestrzeni funkcjonowania TK.

Takie samo jest stanowisko doktryny. Między innymi profesora prawa pracy Michała Seweryńskiego. Są na ten temat i glosy, i opracowania, bo możemy mieć do czynienia z następnymi takimi wnioskami rzecznika. Przypomnę, że gdy od 1 marca weszła w życie ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, to w niej to samo rozwiązanie dotyczy celników. Jeżeli nie otrzymali propozycji podjęcia pracy, to jest rozwiązanie stosunku pracy z dniem 31 sierpnia i nie ma żadnej drogi sądowej.

Uważam, że stanowisko przedstawione przez pana mecenasa jest trafne i dziwię się, że prawnicy w biurze rzecznika praw obywatelskich o tych sprawach nie wiedzą. Może je po prostu pomijają, bo liczą na zmianę orzecznictwa TK. Dziękuję.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO):

Panie mecenasie, dwa pytania, jedno odnoszące się do tego, o czym mówił pan poseł. Chcę dopytać, bo nie mam tak wielkiej wiedzy, jeżeli chodzi o dotychczasowe orzecznictwo TK w zakresie ochrony stosunku pracy. Czy te orzeczenia, o których pan wspominał, dotyczyły sytuacji, że była likwidowana państwowa jednostka organizacyjna, czy też następowała tylko wewnętrzna reorganizacja, bez likwidacji samej instytucji? Tak mamy w przypadku TK, bo ciągłość samej instytucji jest, natomiast następuje tylko zmiana nazwy wewnętrznych jednostek organizacyjnych. W związku z tym czy ta zasada będzie miała także zastosowanie do tej sytuacji, która jest opisana we wniosku rzecznika praw obywatelskich?

Drugie pytanie dotyczy orzeczeń TK z lat 2007–2011, które pan przywołał. Rozszerzały one katalog tych sytuacji, w których nie następuje umorzenie postępowania z uwagi na uchylenie przepisów będących przedmiotem postępowania. Moje pytanie jest taki: Co to są za orzeczenia? Czy to są wyroki TK w jakichś konkretnych sprawach, czy to są uchwały? Przyznam, że trochę niespójna jest ta argumentacja, którą pan przywołał. Z jednej strony przywiązuje pan ogromną wagę do, jak to wskazał ustawodawca, zagwarantowania pewnej ekonomiki postępowania, pewnej szybkości rozstrzygnięcia sprawy. Natomiast z drugiej strony, ograniczając się tylko do zaskarżenia tych przepisów w drodze skargi konstytucyjnej przez obywatela, zmusza się go do przejścia przez całą procedurę sądową do uprawomocnienia się orzeczenia, kiedy to już na etapie samego postępowania mogłoby dojść do rozstrzygnięcia, czy dane przepisy są zgodne czy niezgodne z konstytucją. To właśnie przyczyniłoby się do ekonomiki postępowania. Jedna

sytuacja wyklucza drugą i dlatego argumentacja pana mecenasa jest w tym zakresie niespójna. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuje panie pośle. Proszę bardzo, panie mecenasie.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Odpowiadając na pierwsze pytanie pana posła – likwidacja czy reorganizacja? Jeżeli chodzi o ustawę, o której mówimy, to ustawodawca mówi o likwidacji Biura TK, czyli jednostki pomocniczej. Na jego miejsce powstaje Kancelaria TK i Biuro Służby Prawnej TK. Ustawodawca posługuje się sformułowaniem: „likwidacja, reorganizacja prac".

Jeżeli chodzi o orzeczenia, o których była mowa, to one faktycznie dotyczyły służb i na tej zasadzie ktoś mógłby stwierdzić, że była to reorganizacja, że tak naprawdę była to tylko zmiana nazwy z UOP na ABW. To dotyczyło tego…

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO):

Ale Biuro TK to nie jest służba. UOP i ABW to była nie tylko zmiana nazwy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, proszę dać odpowiedzieć panu mecenasowi.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

To też się zmienia, Biuro TK ma jednak pewną osobowość prawną. Nawet przy tych przypadkach, o których mówimy, czyli zmianie UOP na ABW, też byli przeciwnicy, którzy kwestionowali ten mechanizm, twierdząc, że zmiana UOP na ABW jest tylko zmianą nazwy i niczym więcej, że instytucja jest ta sama i zadania są te same. To jest ta sama argumentacja, która jest wysuwana odnośnie do Biura TK i dwóch jednostek, które są tworzone na jego miejsce. Ta sama argumentacja pojawia się tutaj. Siłą rzeczy należy się trzymać tego, co stwierdził ustawodawca, który z jakichś powodów przyjął, że jest to likwidacja i tworzenie nowych organów. Jeżeli TK orzeknie inaczej, to oczywiście pozostaje się z nim zgodzić. Jednak w chwili obecnej nie ma podstaw do takiego orzecznictwa.

Jeżeli chodzi o drugie pytanie, to jest ono ciekawe. Przy czym zapadały te rozstrzygnięcia? One zapadały przy rozpatrywaniu konkretnych spraw. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując skargę konstytucyjną czy pytanie prawne, w pewnym momencie, rozpatrując któreś z rzędu pytanie prawne, stwierdził w roku 2007, że pytania prawne też należy rozpatrywać, taka linia przeważyła. Poprzednie przepisy na to pozwalały, ale mówiły tylko, że TK może dokonać takiego rozpatrzenia, jeżeli jest to konieczne dla ochrony praw i wolności. Przepisy nie ograniczały, to Trybunał sam się ograniczał. Później jego orzecznictwo, jego aktywność wzrastała, rozszerzał to. Sprawa jest tego rodzaju, że znów mamy pewien wybór ustawodawcy, który tej ocenie nie podlega.

Można twierdzić, rozumiem, że panu posłowi jest bliższe takie ujęcie, że szersze dopuszczenie, jakie się kształtowało w orzecznictwie, byłoby rozwiązaniem lepszym ustawodawczo. Można mieć taką opinię, bo wiele osób może się z nią zgadzać, ale pozostaje pytanie: Czy stanowisko przeciwne, zawężające to tylko do skargi konstytucyjnej, jest stanowiskiem niezgodnym z konstytucją? Nie da się wywieść, że jest to niezgodne z konstytucją. Niezgodnością z konstytucją nie można szafować i twierdzić, że jeżeli widzimy jakieś lepsze rozwiązanie, to rozwiązanie gorsze jest niezgodne z konstytucją. Tak nie jest.

Ustawodawca posiada dość szeroki margines swobody. Oczywiście, jeżeli ktoś się z wprowadzonym rozwiązaniem nie zgadza, to może dążyć do jego zmiany, zarówno rzecznik, jak i inne osoby się nie zgadzające. Ustawodawca zdecydował się to ograniczyć. Jeżeli chodzi o problem wniosków, to Trybunał rzadko taką możliwość dopuszczał. To nie była bardzo częsta praktyka. To nie jest kwestia niekonstytucyjności, a raczej kwestia wyboru jednego z dopuszczalnych wariantów. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeżeli więcej głosów nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (7) Kto jest przeciw? (5) Kto wstrzymał się od głosu? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

To była ostania sprawa, bardzo wszystkim dziękuję. Jeszcze pan poseł Arkadiusz Myrcha w ramach wolnych wniosków.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO):

Panie przewodniczący, na pana ręce zostało złożone pismo o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej w związku ze skierowaniem do niej wniosku o przeprowadzenie referendum. W związku z tym chciałbym zapytać pana przewodniczącego, kiedy można się spodziewać takiego posiedzenia, zwłaszcza, że niedługo będziemy mieli ostatnie przed wakacjami posiedzenie Sejmu, a rok szkolny tuż, tuż.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Termin jest 30-dniowy na zwołanie takiego posiedzenia na wniosek posłów, ale mniemam, że na najbliższym posiedzeniu Sejmu ta sprawa zostanie przez Komisję Ustawodawczą rozpatrzona tak, żeby jeszcze przed przerwą wakacyjna pan marszałek wraz z Prezydium Sejmu mógł podjąć decyzję o tym, czy głosować nad uchwałą na ostatnim posiedzeniu Sejmu. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.